

TEN og et Europæisk Core Network

Chefrådgiver Morten Steen Petersen, Tetraplan A/S

Indledning

Nærværende notat giver et kortfattet overblik over den aktuelle status for EUs arbejde med den fremtidige transportpolitik, og i særlig grad tankerne omkring det fremtidige transeuropæiske transportnet (TEN-T). Tetraplan har gennem to omfattende projekter været involveret i at tilvejebringe baggrundsmateriale for såvel revisionen af den generelle transportpolitik (TRANSvisions), som udvikling af det fremtidige transeuropæiske transportnet (TENconnect).

Notatet beskriver kort nogle af de konklusioner, der kan udledes af de to projekter. Et af de nyskabende elementer i TENconnect var vort forslag om at udarbejde en infrastrukturplan for overordnede transeuropæiske net, der i højere grad end den nuværende fokus på enkelte korridorer kan fremme en integreret netværksplanlægning på Europæisk niveau. Vi udarbejdede derfor et forslag om et såkaldt europæisk Hovednet (Core Network), som kommissionen fremlagde til offentlig diskussion i Februar 2009. Flertallet af medlemsstater samt langt de fleste andre interessenter fandt ideen om et multi-modalt Hovednet rigtig. Kommissionen har derfor arbejdet videre med udvikling af et planlægningsgrundlag for Hovednettet, som nu omfatter en geografisk søjle bestående af fysiske netværk sammensat af vigtige knuder og strækninger, samt en "begrebsmæssig" søjle af supplerende tiltag af mere horisontal karakter.

Udviklingen af Hovednettet forudsætter ud over den overordnede beskrivelse af indholdet, at der etableres nogle objektive kriterier, som kan anvendes til en udvælgelse af de knuder og strækninger, der bør indgå. Dette vil blive berørt i nærværende notat.

Afslutningsvis nævnes mulighederne for at etablere makro-regionale Hovednet. I forbindelse med det aktuelle projekt Baltic Transport Outlook forsøger vi at fastlægge en metodologi for udvikling af et makro-regionalt Hovednet i Østersø-regionen.

EUs transport politik

EUs transportpolitik er helt overordnet baseret på økonomisk, miljømæssig og social bæredygtighed. Generelt er transportpolitikken formål at fremme økonomiske og miljømæssige effektive, trygge og sikre transporttydelser indenfor det indre marked og derudover.

Den overordnede transportpolitik er fastlagt gennem de hvidbogen "Time to Decide" fra 2001 og midtvejsevalueringen af transportpolitikken fra 2006 "Keep Europe Moving". Den nye handlingsplan skal revidere hvidbogen og fastlægge rammer for EUs transportpolitik frem til 2020. Transportpolitikken har fået en ny dimension, idet klimaspørgsmålet er blevet en central faktor, som får betydelig indflydelse på den næste transportpolitiske handlingsplan fra EU, der forventes udsendt til December i år.

Et internationalt konsortium under ledelse af Tetraplan har medvirket til at udarbejde baggrundsmateriale for den kommende "Future of Transport"¹. Vort arbejde sigtede mod at beskrive transportens udvikling frem til 2050 under forskellige scenarieforsættninger, med

¹ Vort projekt "TRANSvisions" er tilgængeligt på Kommissionens hjemmeside:
http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future_of_transport/2009_02_transvisions_report.pdf

særligt fokus på transportens klimabelastning. Vi tog udgangspunkt i en analyse af mange af de vigtige faktorer, der påvirker transportudviklingen, herunder forhold som demografi, økonomi, forskning og udvikling, trængsel og infrastrukturudvikling. Desuden vurderede vi en række politikfaktorer, der kan styres af EU, og som også kan have væsentlig indflydelse på transportudviklingen i EU, herunder afgifter, miljøhensyn, klimahensyn og Unionens udvidelse.

Vore analyser havde to væsentlige indgangsvinkler, en kvalitativ beskrivelse af udviklingsfaktorer, de såkaldte ”drivere”, samt en kvantitativ beskrivelse, bygget op omkring EUs nye transportmodel TRANS-TOOLS og en i projektet udviklet meta-model, der fokuserede på transportens klimapåvirkning. Årsagen til, at det var nødvendigt at udvikle en meta-model, var behovet for at komme med udsagn om transportomfanget under forskellige scenarier i 2050. Dette kan en traditionel transportmodel som TRANS-TOOLS ikke håndtere, da den grundlæggende er baseret på at belyse effekten af marginale ændringer. Til gengæld var det ved hjælp af den traditionelle model muligt at fastlægge nogle enkelte pejlemærker i 2020 og 2030, som metamodellerne kunne sigte i mod.

Med udgangspunkt i resultaterne for 2030 for forskellige scenarier konkluderede vi på en række udviklingstendenser indenfor transportområdet.

Vor analyse viste, at hvis man alene ser på transportudviklingen i EU, vil der ske en vis afkobling mellem transportvækst og vækst i økonomien. Denne afkobling vil forekomme for såvel gods som persontransport, men vil være størst for persontransporten.

Der er imidlertid forskellige udviklingstendenser indenfor transporterne i EU. Således vil de korte transporter vokse mindst, mens de lange transporter øges i et hastigere tempo. Denne udvikling forventes for både person- og godstransport.

Transporten mellem EU og omverdenen forventes til gengæld, at øges hurtigere end den økonomiske vækst. Den afkobling mellem transport og økonomisk udvikling, vi kan spore indenfor EU, kan altså ikke genfindes, når vi ser på transporterne over EUs ydre grænser. Det er i sig selv ikke overraskende i lyset af den store vækst i industrialisering og indkomst, der foregår i mange egne rundt om på jorden, og som betyder, at der skabes større efterspørgsel efter varer samtidig med, at den globale handel intensiveres. Men det peger i retning af, at en langsigtet, bæredygtig transportpolitik kun kan etableres, hvis der inddrages globale perspektiver på politikken.

Vore analyser af de forskellige transportmidlers markedsandele i transporterne internt i EU pegede på, at bil fortsat vil være det dominerende transportmiddel, men at banens transportarbejde øges mere end bilernes transportarbejde. Luftfartens passagertal vil også vokse, men ikke så eksplosivt, som det er set i perioden op til 2005, hvor tilkomsten af nye forretningsmodeller, blandt andet lavprisifyly, havde en væsentlig indflydelse.

Feedertrafik og coastertrafik forventes at øges, og der bliver mere fokus på terminaler, end der hidtil har været. Det gælder de centrale passagerterminaler for fly og bane, der skal bindes sammen med effektive ruter, og hvor det samtidigt skal sikres, at der er let adgang fra de underliggende transportnet. Det gælder også vigtige co-modale godsterminaler, der dels kan sikre en let og omkostningseffektiv adgang mellem de forskellige transportmidler, men samtidig sikre, at der eksisterer effektive logistiske alternativer til gennemførelse af konsolidering og distribution.

Ses der mere specifikt på personrejserne, forventer vi, at antallet af bolig-arbejdsstedsrejser i Europa forbliver konstant eller måske formindskes på grund af den demografiske udvikling, hvor det erhvervsaktive segment frem til 2030 stort set forbliver uændret i EU. Vi forventer en fortsat, om end beskeden, vækst i urbanisering, hvilket forventes at medføre en tiltagende byspredning, med tilhørende længere pendlingsrejser.

Antallet af personer over 64 forventes at øges med 50 %, og det, parret med en vækst i den disponible indkomst, vil lede til en vækst i antallet af fritids- og ferierejser. På grund af globalisering forventes transportarbejdet relateret til forretningsrejser ligeledes at vokse.

De lange internationale rejser vil vokse i omfang, mens grænsetrafikken, der defineres som korte ture på tværs af grænserne internt i EU, ikke forventes at vokse i samme omfang.

Resultatet af vore kvantitative analyser anvendte vi efterfølgende til en analyse af den fremtidige transportpolitik. Vore analyser af den hidtidige transportpolitik viste en vis uklarhed med hensyn til hensigt (aim), formål (objective) og handlinger (actions), og vi anbefalede derfor en mere stringent politikbeskrivelse bygget op omkring disse tre begreber. Vore analyser resulterede også i en vurdering af, at den sociale bæredygtighed ikke havde samme prioritet i transportpolitikken som den økonomiske og miljømæssige bæredygtighed.

Vi foreslog følgende hensigtsformulering, der er baseret på hensigts- og målformuleringer i Göteborg-agendaen, Lisbon-agendaen samt i hvidbogen og midtvejsevalueringen:

”EUs transportpolitik skal opfylde samfundets økonomiske, sociale og miljømæssige behov og samtidig minimere transportens negative konsekvenser. Transportpolitikken skal sikre at transportsystemet er tilstrækkeligt dynamisk således, at det kan håndtere de fremtidige udfordringer fra en usikker verden”.

I henhold til hensigtserklæringen skal transportpolitikken medvirke til at fremme den økonomiske, miljømæssige og sociale bæredygtighed. For at fremme den økonomiske bæredygtighed skal transportpolitikken medvirke til økonomisk vækst, til jobskabelse samt til at undgå eller reducere trængsel.

For at fremme den miljømæssige bæredygtighed skal transportpolitikken medvirke til at reducere udledning af drivhusgasser samt udslip af andre skadelige substanser, medvirke til at reducere transportens støjpåvirkning samt tilstræbe at beskytte miljøfølsomme områder mod transportens effekter.

For at fremme den sociale bæredygtighed skal transportpolitikken søge at reducere eller formindske antallet af trafikrelaterede ulykker, fremme adgang til muligheder og tilbud (uddannelsesmæssige, erhvervmæssige, fritid) samt tjenesteydelser, fremme social samhørighed, fremme borgernes medvirken i transportplanlægningsprocessen, fremme de rejsendes ret til god transportkvalitet, samt understøtte en høj kvalitet ved ansættelse indenfor transportsektoren.

Den transportpolitik, der er nødvendig for at arbejde sig frem mod de anførte målsætninger, sammensættes af et antal handlinger, eller delpolitikker. Overordnet kan initiativerne opdeles i initiativer, der styres mod, at målsætningerne opfyldes af sig selv (åbne markeder, mere infrastruktur og flere penge til forskning og udvikling), eller i initiativer, hvor man ved regule-

ring søger at opfylde målsætningerne (road pricing, afgifter, skatter, standarder). Den første type af initiativer har vi betegnet som pull-actions, mens den anden type betegnes som push-actions. Med dette udgangspunkt opstillede vi en række eksempler på initiativer, der kunne fremme de transportpolitiske målsætninger. Blandt disse var:

- Bedre udnyttelse af den eksisterende infrastruktur
- Udvikling af en specifik infrastruktur for gods på jernbane
- Højklassede terminaler for luftfart og højhastighedstog

De nævnte eksempler knytter sig til EUs transportinfrastruktur. Og det efterfølgende kapitel ser nærmere på EUs infrastrukturplanlægning.

EUs infrastrukturplanlægning.

Der er flere søjler i den europæiske transportpolitik, men en central af slagsen er infrastruktur.

De transeuropæiske transportnetværk, TEN-T, har til formål at tilvejebringe den nødvendige infrastruktur for, at det indre marked kan fungere effektivt, og for at tilgodese Lisbons mål om vækst og jobskabelse. TEN-T skal også medvirke til at sikre tilgængelighed og fremme økonomisk, social og territorial samhørighed. Infrastrukturen skal medvirke til, at EUs borgere kan bevæge sig frit og uden hindringer indenfor medlemsstaternes territorium. Desuden tilgodeses miljømæssige aspekter for at fremme en miljømæssig bæredygtig udvikling.

Europas konkurrencekraft afhænger af mange forhold, men ikke mindst udvikling af effektive transportnetværk både internt og i forhold til den øvrige verden. I særlig grad er det vigtigt med en udbygget infrastruktur til ansøgerlandene, EUs øvrige nærmeste naboer, og ikke mindst landene i Afrika.

Som allerede påpeget tidligere er kampen mod klimaforandringerne en helt ny dimension i transportpolitikken. Denne dimension er også central i forbindelse med udviklingen af EUs infrastruktur, og der er behov for at udvikle denne dimension ved hjælp af redskaber, der er unikke for Europa. Co-modale transportløsninger er derfor centrale, og disse løsninger kan kun gennemføres, hvis den underliggende infrastruktur understøtter disse løsninger i form af effektive terminaler og velfungerende ruter.

Konceptet om de transeuropæiske netværk blev knæsat ved beslutninger i parlamentet og i rådet i 1996, og de første 15 centrale europæiske projekter blev udpeget af Christoffersen udvalget og vedtaget i Essen i 1994. Siden udvidede van Miert udvalget antallet af projekter til 30 i 2001, de såkaldte TEN prioritetsprojekter. Prioritetsprojekterne er internationale, dvs de skaber forbindelse mellem to eller flere lande, men er samtidig undergivet forskellige landes lovgivning og planlægning. Dette forhold, samt det forhold, at grænsekrydsende infrastruktur ikke er udnyttet i samme omfang som den mere centrale nationale infrastruktur, har medført, at prioritetsprojekternes færdiggørelse har haltet efter de lagte tidsplaner. For de vigtigste af disse prioritetsprojekter har EU derfor udpeget koordinatore, hvis opgave det er at sikre kommunikation på tværs af grænserne og at fastholde fokus på de lagte tidsplaner.

I forbindelse med den generelle revision af transportpolitikken har der derfor også vist sig et behov for at opdatere infrastrukturpolitikken. I den anledning blev et konsortium under ledelse af Tetraplan udvalgt til at gennemføre en analyse af de fremtidige behov for investeringer

på de vigtigste transportakser i EU (TENconnect²). Men i løbet af opgaven ændredes fokus til i højere grad at nyfortolke de Transeuropæiske transportnetværk, og projektet endte med at fremkomme med et idéforslag til et såkaldt Transeuropæisk hovednet (Core Network). EU kommissionen præsenterede de første tanker om et sådant hovednet ved en konference i efteråret 2008, og i Februar 2009 udsendte kommissionen et grønpapir og indledte en konsultationsproces efterfølgende for at få medlemsstaternes og øvrige interessenters vurdering og kommentarer til kommissionens forslag om et såkaldt "dual layer TEN-T". Det todelte TEN-T indeholder et hovednet af de strategisk mest betydningsfulde knuder og strækninger, der ligger ovenpå et relativt tæt samlet net, bestående af veje, jernbaner, indre vandveje, søtransportruter, havne og lufthavne, i princippet det nuværende TEN-T. Resultatet af konsultationsprocessen var en overvældende støtte til det nye forslag om det todelte TEN-T.

Planlægning af Hovednettet

Med udgangspunkt i EU kommissionens grønbog samt den afsluttende rapport fra TENconnect igangsatte Kommissionen et mere omfattende ekspertarbejde med fastlæggelse af indholdet i et todelte TEN-T.

Seks ekspertgrupper har udarbejdet anbefalinger til en metodologi for planlægning af et strategisk infrastrukturnet inklusive forbindelser til EUs nabolande, til supplerende horisontale infrastruktur aspekter, der bør integreres i EUs infrastrukturpolitik vedrørende TEN-T planlægning, samt til juridiske og finansielle aspekter, der knytter sig til udvikling af et hovednet. Og i udviklingen af dette er der brug for balancerede løsninger, der tager hensyn til EUs overordnede politik omkring udviklingen af det indre marked og EUs globale konkurrencekraft, samhørighed og miljømæssige hensyn samt specielt transportens afkobling fra CO₂-udledning (de-karbonisering).

Hovednettet omfatter, som det samlede net, vejinfrastruktur, baneinfrastruktur, indre vandveje og søtransportruter bundet sammen i de vigtigste havne og andre godsterminaler samt de vigtigste lufthavne. Hovednettets planlægning skal derfor hvile på principper, der understøtter den samlede transportpolitik i EU. Hovednettet bør også – på en strategisk måde – forbindes til nabolandenes centrale infrastruktur. Dette er til en vis grad sikret gennem UNECE (blandt andet i forbindelse med rutenummerering af vej og banenet, TIR, etc), men disse principper bør også integreres i EUs planlægning.

Udformningen af Hovednettets konfiguration ud fra en geografisk tilgang hviler på en række kriterier, såsom den fysiske integration og indflydelse på samhørigheden, det indre markeds behov, eksterne og globale handelsstrømme, passager- og godstrafik og brugerbehov, nettets sammenkobling og multimodalitet samt spørgsmål vedrørende miljø og klimaændringer.

De generelle principper for udformningen af hovednettet omfatter i overensstemmelse hermed:

- multimodalitet, herunder intermodale forbindelser og co-modale faciliteter
- sammenkædning af og optimering af nettene for de forskellige transportformer
- interoperabilitet og forbedret effektivitet for alle transportformer

² http://ec.europa.eu/transport/wcm/infrastructure/studies/2009_12_ten_connect_final_report.pdf

- miljømæssig bæredygtighed ved at nedbringe udledning af drivhusgasser ("dekarbonisering") og andre emissioner, samt inddrage og overholde relevant EU-miljølovgivning
- opmærksomhed på at sikre biodiversitet
- fokus på kvaliteten af transportydelser for såvel brugerne af godstransport som passagerer
- En tryk og sikker transportinfrastruktur
- Brug af avancerede teknologier og ITS
- Endelig skal investeringer, drift og vedligeholdelse gennemføres så omkostningseffektivt som muligt, idet der tages hensyn til de politiske mål.

Netelementernes dimensionering og udstyr fastlægges i forhold til:

- efterspørgslen efter passager- og godstrafik samt brugernes behov
- behovet for at fjerne de flaskehalse, der påvirker langturstrafik og internationale trafikstrømme (herunder miljørelaterede flaskehalse)
- målet om at reducere rejsetider og forbedre pålideligheden
- opfyldelse af klimamål og miljøpåvirkning

Planlægningen af hovednettet rummer fire på hinanden følgende større etaper:

- 1) Udpegning af de vigtigste knudepunkter, som konfigurerer nettets overordnede udformning.
- 2) Forbindelse af de vigtigste knudepunkter og udvælgelse af mellemliggende knudepunkter, der optages i nettet.
- 3) Fastlæggelse af de relevante tekniske parametre, som skal anvendes alt efter funktionelle og kapacitetsmæssige behov.
- 4) Inddragelse af relevant supplerende "hård" eller "blød" infrastruktur for at opfylde operatørens og brugeres krav i tråd med specifikke politiske mål og for at forbedre effektiviteten og bæredygtigheden.

Hovedknudepunkterne, der fastlægger netkonfigurationens basisstruktur, vil bestå af:

- de største eller væsentligste knudepunkter, f.eks. medlemsstaternes hovedstæder, andre byer eller byområder af overregional betydning for så vidt angår administration, økonomi, samfunds- og kulturliv og transport
- gateway-havne, interkontinentale hub-havne og lufthavne, der forbinder EU med resten af verden, og de væsentligste flod- og kanalhavne og fragtterminaler.
- mindre betydende byer, lufthavne, fragtterminaler osv. vil udgøre mellemliggende knudepunkter, der ved inddragelsen i nettet fastlægger ruteføringen nærmere.

Fastlæggelse af de strækninger, der indgår i hovednettet, sker dels ved at forbinde hovedknudepunkterne, men derudover inddrages strækninger af særlig relevans for den internationale eller langturstrafikken. I vort TENconnect projekt så vi på de strækninger, hvor langturstrafikken (ture på mere end 3,5 timers varighed) udgjorde mere end halvdelen af strækningens trafik.

For at nettets effektivitet kan være så stor som mulig, bør forbindelsernes linjeføring ideelt set være så direkte som muligt. Der må dog foretages en afvejning mellem en direkte linjeføring,

mulighederne for at opfylde trafikbehov på en økonomisk lønsom måde samt miljøforholdene. I praksis vil omveje være nødvendige:

- for at inddrage mellemliggende knudepunkter, hvis dette berettiges af, at de tilsvarende fordele overstiger ulemperne
- for så vidt muligt at følge allerede eksisterende infrastruktur eller infrastruktur, som er ved at blive anlagt
- for at åbne mulighed for at sammenføje trafikstrømme med henblik på at øge effektiviteten og bæredygtigheden (forudsat at trafikken følger de pågældende ruter, og dette ikke skaber flaskehalse på grund af overlappning med andre akser)
- for at åbne mulighed for at opdele passager- og godsstrømme, når dette er berettiget, og
- for at omgå naturlige forhindringer, beboede områder samt sårbare og miljøfølsomme områder.

"Manglende forbindelsesled" kan udpeges, når en akse trafikale effektivitet og/eller sammenhæng påvirkes i alvorlig grad af eksisterende omveje.

De tekniske parametre afhænger af den påtænkte funktion, trafikmængder og driftsrelaterede aspekter såsom det påkrævede serviceniveau og målet om at skabe ensartede forhold langs en akse.

Af hensyn til den størst mulige kontinuitet vil de aktuelle prioritetsprojekter så vidt muligt søges indarbejdet i Hovednettet.

Der foreligger endnu ikke et hovednet, men i TENconnect projektet udarbejdede vi eksempler på hvorledes sådanne net kunne se ud. Nedenstående er vist et eksempel på et hovednet for vejinfrastrukturen i EU.



Planlægningen af nettet baseret på de nævnte kriterier vil blive efterfulgt af en konsekvensanalyse. Både økonomisk evaluering og multikriterieanalyse kan anvendes. Vor anbefaling var at anvende multikriterieanalyse, og den anbefaling blev fulgt op af ekspertgruppe 1.

Planlægningsmetoden er nu sendt i høring, og høringssvar skal være kommissionen i hænde inden d 15.09.2010. Herefter vil der blive taget skridt til at detaljere metoden yderligere, således at de egentlige planlægningsanbefalinger kan udsendes foråret 2011.

I forbindelse med arbejdet med Østersøstrategien er der igangsat et mere specifikt arbejde om et såkaldt Transportudsyn for Østersøregionen (Baltic Transport Outlook). Projektet har været i udbud og er vundet af et konsortium under ledelse af Tetraplan. Arbejdet blev påbegyndt i juli 2010, så derfor er der endnu ingen resultater fra projektet.

Som en del af løsningen har vi foreslået, at man forsøger at inddrage EUs metodologi om et Hovednet, men tilpasse det til en makroregion. Østersøregionen har også et behov for et overordnet transportsystem, der kan opfylde behovene for langturstransport og især international transport. Østersøregionen har også udfordringer med hensyn til det horisontale niveau, idet der eksisterer flere forskellige jernbanesystemer i regionen, som besværliggør udvikling af et effektivt interoperabelt jernbanesystem, der kan konkurrere med landevejs- og søtransport. Men også landevejstransporten har udfordringer, der især knytter sig til passage af grænserne mod Rusland og Hviderusland. Der er en betydelig udfordring forbundet med at udvikle transportsystemet til, fra og gennem Kaliningrad-eksklaven.

Vort mål er at søge etableret et ensartet planlægningsgrundlag for et sådant Hovednet, et planlægningsgrundlag, der kan anvendes af alle Østersøstaterne, og som i videst muligt omfang tager afsæt i de enkelte landes planlægningsmetodologier. Der kan vise sig uoverstigelige vanskeligheder, men processen er sat i gang, og skal være afsluttet til August næste år.